

# Volkszählungsurteil 2.0: Herkulesaufgabe ante portas

Gastautorin

2014-04-22T11:59:33

von [MARINUS STEHMEIER](#) und [NADINE SERR](#)



dem Titel „Datenschutz und Trennungsgebot in der Sicherheitspolitik – Anforderungen an die Sicherheitspolitik nach dem [Urteil des Bundesverfassungsgerichts zur Antiterrordatei](#) (ATD)“ veranstaltete die grüne Bundestagsfraktion am 04. April in Berlin ein sicherheitspolitisches Fachgespräch. Die eingeladenen Experten waren sich, bei abweichenden Ansichten im Detail, in einem Punkt schnell einig: Die Entscheidung zur Antiterrordatei sei ein *sicherheits- und datenschutzrechtliches Grundsatzurteil*. Als Konsequenz seiner Maßstäbe müsse der gesamte sicherheitsrechtliche Normbestand zur Datenübermittlung überarbeitet werden. Auch die Praxis einer behördlichen Vernetzung über gemeinsame Zentren sei in der gegenwärtigen Form nicht zukunftsfähig.

## Informationelle Trennung als Verfassungsprinzip

Die Antiterrordatei bündelt bereits vorhandene Erkenntnisse der deutschen Sicherheitsbehörden zu Personen aus dem Bereich des internationalen Terrorismus und soll den beteiligten Behörden – u.a BKA, BPol, BfV, BND – einen schnellen Überblick der Datenbestände der jeweils anderen Behörden erlauben. Kritiker werfen dem Gesetzgeber vor, mit der Einrichtung der Datei gegen das [Gebot der Trennung von Polizei und Nachrichtendiensten](#) verstoßen zu haben.

Die Trennung von Nachrichtendiensten und Polizeibehörden in der deutschen Sicherheitsarchitektur geht auf den [„Polizei-Brief“](#) der alliierten Militärgouverneure von 1949 zurück. Als rechtswissenschaftlicher Begriff etablierte sich das sog. Trennungsgebot in den frühen 1980er Jahren als Teil der wachsenden Datenschutzbewegung. Mit Christoph Gusy lautet seine Grundidee: Wer – wie die Nachrichtendienste – vieles wissen darf, soll nicht alles tun dürfen und wer – wie die Polizei – vieles tun darf, soll nicht alles wissen dürfen.

Kern der rechtswissenschaftlichen Diskussion ist seitdem der Streit um einen möglichen Verfassungsrang des Trennungsgebots. Befürworter begründen diesen zumeist mit Rückgriff auf die Kompetenzordnung des Grundgesetzes. Das Verfassungsgericht äußerte sich bisher lediglich am Rande zweier Entscheidungen – zum [Aufgabenübertragungsgesetz](#) und zum [Verbrechensbekämpfungsgesetz](#) – zum Trennungsgebot, ließ dessen Rangfrage aber offen. Im Urteil zur ATD formuliert der erste Senat nun ausdrücklich ein *informationelles Trennungsprinzip*. „Danach dürfen Daten zwischen den Nachrichtendiensten und Polizeibehörden grundsätzlich nicht ausgetauscht werden“ (Rn. 123).

Abweichend von der Literatur und seiner eigenen Rechtsprechung bezieht sich das Verfassungsgericht in seiner Begründung nicht mehr auf die Kompetenzordnung, sondern entwickelt dieses Trennungsprinzip aus dem Grundrecht auf informationelle Selbstbestimmung. Im Fokus des Urteils stehe der konkret betroffene Mensch, nicht nur eine „abstrakte Datei“, so der treffende Kommentar von Nils Bergemann, Referent der [Bundesbeauftragten für Datenschutz und Informationsfreiheit](#).

## **Ein Wink aus Karlsruhe – Das Sicherheitsrecht auf dem Prüfstand**

Das Verfassungsgericht hält eine Durchbrechung des informationellen Trennungsprinzips für zulässig, wenn diese einem herausragenden öffentlichen Interesse diene. Es hält daher das ATDG – da der Bekämpfung des internationalen Terrorismus ein erhebliches Gewicht beizumessen ist – in seinen Grundstrukturen für verfassungsgemäß. Im Einzelnen genüßten die Regelungen den verfassungsrechtlichen Anforderungen, insbesondere dem Bestimmtheitsgebot und dem Übermaßverbot, aber nicht.

Die Ausführungen im ATD-Urteil dürften nach Dr. Bertold Huber, Mitglied der [G10-Kommission](#), auch auf das dem ATDG strukturell nachgebildete [Rechtsextremismus-Datei-Gesetz](#) übertragbar sein. Aber nicht nur die gesetzlichen Grundlagen der gemeinsamen Dateien sind betroffen. Das Urteil hat, so [Dr. Nikolaos Gazeas](#), ganz erhebliche Auswirkungen auf die Zulässigkeit jedweden Datenaustauschs zwischen Nachrichtendiensten, Polizei und Staatsanwaltschaft. Gemessen an den aufgestellten Maßstäben dürften die zentralen Übermittlungsvorschriften der Nachrichtendienste – [§ 19 Abs. 1 BVerfSchG](#), [§ 9 Abs. 1 BNDG](#) und [§ 11 Abs. 1 MADG](#) – evident verfassungswidrig sein. Aber auch die Verfassungsmäßigkeit vieler weiterer Ermächtigungen zur Datenübermittlung in den Sicherheitsgesetzen des Bundes und der Länder sei jedenfalls zweifelhaft und gehöre auf den Prüfstand.

Die Lage wirkt ähnlich wie diejenige 1983, als sich der Gesetzgeber durch das [Volkszählungsurteil](#) zu einer völligen Überarbeitung des Sicherheitsrechts veranlasst sah. Dies sieht auch das Verfassungsgericht und räumt dem Gesetzgeber zur Neuregelung eine Frist bis Ende 2014 ein, „die es ihm ermöglicht zu prüfen, ob er im Zusammenhang mit der Neuregelung des ATDGs auch eine Überarbeitung (...) von Datenübermittlungsvorschriften einzelner Sicherheitsbehörden für angezeigt hält und diese möglicherweise hiermit verbinden will“ (Rn. 232). Für [Prof. Dr. Matthias Bäcker](#) ist das nicht mehr nur ein Wink mit dem Zaunpfahl, sondern einer mit dem ganzen Haus.

## Kein Handeln im rechtsfreien Raum – Die Zukunft der Gemeinsamen Zentren

Doch erschöpft sich die behördenübergreifende Daten – und Informationskooperation längst nicht in gemeinsamen Dateien. In den sog. Gemeinsamen Zentren, für die das Gemeinsame Terrorismus Abwehrzentrum ([GTAZ](#)) strukturvorgebend ist, arbeiten Polizeibehörden und Nachrichtendienste von Bund und Ländern zusammen. Eine gesetzliche Grundlage hierfür gibt es nicht, da der Gesetzgeber davon ausgeht, dass [die fachgesetzlichen Vorschriften ausreichende Grundlage für die Zusammenarbeit seien](#).

Die Zentren sollen primär einen verbesserten Informationsfluss zwischen den Sicherheitsbehörden ermöglichen. *Dr. Volkmar Giesler*, Mitglied der [Regierungsvaluierungskommission zur Sicherheitsgesetzgebung](#) bestätigte, dass es auch bei den Zentren im Wesentlichen um den direkten Datenaustausch terror- bzw. extremismusrelevanter Informationen gehe. In Anbetracht dieser signifikanten Funktions-, Struktur- und Zielsetzungsparallelen zur Antiterrordatei, könne man die Karlsruher Maßstäbe daher auch hinsichtlich der Zentren nicht einfach ignorieren.

Nach dem Urteil begegnen derartige Kooperationen zum Schutz eines herausragenden öffentlichen Interesses keinen verfassungsrechtlichen Bedenken. Die Bekämpfung des Terrorismus sowie des Rechtsextremismus begründen ein solches Interesse. Soweit, so verfassungskonform. Zum anderen erfordert ein Austausch von Personendaten zwischen verschiedenen Sicherheitsbehörden aber eine hinreichend bestimmte gesetzliche Grundlage. Die Schaffung spezialgesetzlicher Regelungen für die bestehenden Abwehrzentren, so auch die einstimmige Auffassung der Experten, ist nach dem Karlsruher Urteil unumgänglich.

### Fazit

Im Ergebnis machte das Gespräch deutlich, dass sicherheitspolitisch noch eine Menge Arbeit auf den Gesetzgeber wartet. Dr. Nikolaos Gazeas bezeichnete dies treffen als Herkulesaufgabe. Die Politik wäre also gut beraten, zunächst diese zu stemmen, bevor sie sich auf weitere [sicherheits- und datenschutzrechtliche Abenteuer](#) einlässt.

